



ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ ДЕФІНІЦІЙ «АДРЕСА», «БУДІВЕЛЬНА АДРЕСА», «ПОШТОВА АДРЕСА» У ПРАВОВИХ АКТАХ УПРАВЛІННЯ МІСТОБУДІВНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

ОКОЛОВИЧ Марта Євгеніївна - аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ

В статті розглянуто проблеми формулювання дефініцій «адрес», «строительный адрес» и «почтовый адрес», как правовых категорий регулирования градостроительной деятельности в Украине. Приведены примеры нормотворческой практики при определении этих понятий. Предложено пути унификации правового регулирования присвоения адресов.

Ключові слова. Адреса, містобудування, містобудівна діяльність, присвоєння адрес.

Унаслідок містобудівної діяльності на території населених пунктів України постійно вводяться в експлуатацію будівлі та споруди, що є об'єктами громадського та іншого призначення, збільшується житловий фонд населених пунктів. Упорядкування та облік зазначених об'єктів є істотною складовою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Важливим інструментом у цій галузі правовідносин є адреса об'єкту будівництва, яка присвоюється об'єкту задля його ідентифікації та виокремлення серед інших.

На превеликий жаль, як правова наука, так і популярна спеціалізована публіцистика, оминули своєю увагою проблеми присвоєння адрес об'єктам будівництва, при тому, що відсутність цього реквізиту породжує негативні для особи правові наслідки, унеможливаючи здійснити введення об'єкта в експлуатацію, провести реєстрацію речових прав на нього, чи здійснити виділ його частини та інше.

Наявність адреси в об'єкта будівництва є обов'язковою умовою для здійснення будь-якої операції з ним як з нерухомим майном, реєстрації речових прав на нього. Процедура присвоєння адрес (як поштових, так і будівельних) на сьогоднішній день не врегульована на законодавчому рівні. У кожному регіоні органи місцевого самоврядування розробляють і затверджують свій локальний нормативно-правовий акт направлений на регулювання присвоєння адрес, обумовлюючи, зазвичай, строки такої процедури та свій перелік необхідних для подання документів. Відсутність єдиного порядку присвоєння будівельної адреси об'єкту будівництва та поштової адреси закінченому будівництвом об'єкту на практиці призводить до врегулювання цих питань органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями на власний розсуд.

За наслідками проведеного Міністерством економічного розвитку і торгівлі України аналізу практики присвоєння об'єктам будівництва адрес вбачається, що для присвоєння будівельної адреси об'єкту органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації вимагають у середньому 5-6 документів, а для присвоєння поштової адреси – 6-7 документів. Строк присвоєння будівельної адреси складає в середньому 10 робочих днів, а поштової адреси – 10-18 робочих днів [1].

Відсутність єдиного порядку присвоєння будівельної адреси об'єкту будівництва

та поштової адреси закінченому будівництвом об'єкту, суперечить вимогам Закону України «Про адміністративні послуги», відповідно до якого виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання, суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги, перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, платність або безоплатність надання адміністративної послуги, граничний строк надання адміністративної послуги, перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги [2].

Зазначені проблеми потребують детального наукового дослідження правових механізмів присвоєння адрес об'єктам будівництва, упорядкування понятійного апарату у цій галузі правовідносин, що сприятиме забезпеченню однакової практики та забезпечення прав фізичних та юридичних осіб під час надання цього виду адміністративних послуг.

Етимологічно слово «адреса» має латинське походження (лат. *dresser* – підіймати, ставити). В епоху формування французької мови у ранньому середньовіччі це слово було запозичене з латині (фр. *adresse* – вказівка). Саме з французької його запозичили в подальшому більшість європейських мов. В українську мову слово адреса входило двома шляхами: через німецько-польський (нім. *Adresse*; пол. *adres*) та через російський (рос. *адрес*).

Розкриваючи зміст поняття «адреса», укладачі Короткого тлумачного словника української мови пояснюють його як: позначення місця розташування житла людини або будівлі (території) юридичної особи. Напис на конверті, пакунку і т. ін., що вказує на місце призначення та одержувача [3, с.10].

Укладачі одинадцятитомного академічного Словника української мови пояснили поняття «адреса» як «... позначення місця проживання чи перебування кого-небудь або місцезнаходження чого-небудь» [4].

Варто зауважити про розвиток змісту досліджуваного поняття, адже у 19 столітті воно пояснювалось дещо по-іншому:

- а) позначення особи і місця проживання на листі, посилці й ін.;
- б) привітання на папері особі, владі або установі [5, с.83].

У містобудівних правовідносинах на базі поняття «адреса» сформувався дві правові категорії: будівельна адреса та поштова адреса.

На сьогоднішній день поняття «адреса» та «будівельна адреса», законодавчо не визначені не дивлячись на те, що як правові категорії ці поняття фігурують у багатьох правовідносинах: цивільних, господарських, адміністративних, фінансових, управлінських, виборчих тощо.

Відсутність законодавчих джерел та потреба нормативного закріплення дефініції для однозначного розуміння та застосування обумовлює спроби пояснити ці правові категорії в локальних нормативно-правових актах, прийнятих органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Так, виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) у Тимчасовому порядку присвоєння поштових адрес об'єктам нерухомості у місті Києві поняття «адреса» пояснює як «... ідентифікатор об'єкта нерухомого майна (за критеріями його місцезнаходження)» [6].

Інший орган Київського міського самоврядування – Київська міська рада своїм нормативно-правовим актом – Положенням про реєстр адрес у місті Києві, затвердженим рішенням Київради від 22 травня 2013 р. №337/9394, виклала дефініцію поняття «адреса» у дещо іншому форматі, а саме: «адреса – структурований опис сукупності реквізитів місця розташування об'єкта нерухомості на місцевості, що однозначно визначає даний об'єкт» [7].

Івано-Франківська міська рада визначила це поняття на свій лад: «Адреса – структурований опис по встановленій формі сукупності реквізитів місцеположення будівель, будов та/або споруд» [8].

Хмельницька міська рада, затвердивши своїм рішенням від 15 липня 2011 р. №20 Положення про єдиний порядок присвоєння та реєстрації адрес об'єктам нерухомості міста Хмельницького, подала своє, дещо відмінне, формулювання дефініції: «Адреса – структурований опис по встановленій формі сукупності реквізитів місцеположення земельної ділянки, об'єктів нерухомості (будівель, будов та споруд), що однозначно визначає даний об'єкт» [9].

Виконавчий комітет Луцької міської ради у Положенні про присвоєння адрес об'єктам нерухомого майна, розташованим на території міста Луцька, затвердженому Рішенням виконавчого комітету Луцької міської ради від 14 лютого 2015 р., сформулював таке визначення: «Адреса – структурована словесна (на відміну від цифрової кадастрової) сукупність реквізитів, що однозначно визначають положення об'єкта адресації на території міста відносно поїменованих елементів вулично-дорожньої мережі міста» [10].

Виконавчий комітет Старобільської міської ради Луганської області у Положенні про порядок присвоєння та зміни поштових адрес (поділ з присвоєнням окремого поштового номера) об'єктам нерухомого майна в місті Старобільськ зазначив, що адреса – це «...структурована словесна (на відміну від цифрової кадастрової) сукупність реквізитів, що однозначно визначають положення об'єкта адресації на території населеного пункту відносно поїменованих елементів вулично-дорожньої мережі населеного пункту» [11].

Як бачимо, під поняттям «адреса» розробники місцевих нормативно-правових актів вбачають: ідентифікатор об'єктів будівництва, структуровану сукупність реквізитів об'єктів будівництва, структурований опис реквізитів об'єктів будівництва тощо.

На сьогоднішній день існують спроби врегулювати таку різноманітність термінологічних визначень шляхом закріплення в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначення досліджуваного поняття – «адреса – структурований опис сукупності реквізитів місця знахо-

дження об'єкта будівництва на місцевості, що однозначно визначає даний об'єкт» [12].

Що стосується поняття «будівельна адреса», то у правовому обороті зустрічається єдине формулювання його дефініції: «Будівельна адреса – це адреса, яка використовується для ідентифікації об'єктів нерухомого майна на період його будівництва» [7]. Хоча у юридичній, будівельно-технічній та довідковій літературі зустрічається визначення цього поняття у такому форматі: «Будівельна адреса – адреса плями забудови, яка вживається в якості офіційного адреси будинку до закінчення будівництва, коли споруді присвоюють більш звичний поштовий адрес» [13, с.13].

Поняття «поштова адреса», на відміну від попередніх понять, має нормативне визначення законодавчим актом. Його дефініція обумовлена Правилами надання послуг поштового зв'язку, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 р. № 270: «Поштова адреса – адреса відправника та адресата, яка зазначена на поштовому відправленні, бланку поштового переказу у спеціально призначеному для цього місці» [14].

Однак, таке тлумачення цієї правової категорії у містобудівних правовідносинах мало прийнятне, як таке, що відноситься до понятійного апарату правовідносин надання послуг поштового зв'язку, прав та обов'язків операторів поштового зв'язку і користувачів послуг поштового зв'язку та регулювання відносин між ними. Адаптація поняття «поштова адреса» до правовідносин містобудівної діяльності знову ж таки здійснюється шляхом нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Наприклад, виконавчий комітет Кременчуцької міської ради Полтавської області у Положенні про порядок присвоєння поштових адрес об'єктам нерухомого майна у м. Кременчуці, затвердженому Рішенням виконавчого комітету від 8 липня 2015 р. №343, зазначив, що «поштова адреса – ідентифікатор об'єкта нерухомого майна, що визначає розташування об'єкта нерухомого майна на території міста від-

носно поіменованих елементів вулично-дорожньої мережі міста» [15].

Валківська міська рада Харківської області визначила у своєму рішенні поштову адресу, як «... ідентифікатор об'єкта нерухомого майна (місцезнаходження житла людини або установи (підприємства) відносно країни, регіону (області), району, міста (села, селища), вулиці, провулку, інше» [16].

Виконавчий комітет Шевченківської сільської ради Броварського району Київської області у Порядку присвоєння адрес об'єктам нерухомого майна на території села Шевченкове ототожнив два поняття «адреса» та «поштова адреса»: «адреса (поштова адреса) – ідентифікатор об'єкта нерухомого майна (за критеріями його місцезнаходження)» [17].

При тому, що тлумачний словник української мови пояснює поняття «поштова адреса», як – місцезнаходження житла людини або установи (підприємства) відносно країни, регіону (області), району, міста (села, селища), вулиці (провулку) [18].

Автори проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні», оприлюдненого на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, яким пропонується внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», сформулювали визначення поняття «поштова адреса» наступним чином: «Поштова адреса – адреса, яка присвоюється закінченому будівництвом об'єкту та використовується для його ідентифікації» [12]. Одночасно законопроектом пропонується встановити єдиний у країні порядок присвоєння адрес об'єктам будівництва, для чого законом надати Кабінету Міністрів України повноваження на розробку відповідного нормативно-правового акту. У цей же час Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України пропонує зберегти за органами місцевого самоврядування повноваження на затвердження нормативно-правових актів, направлених на регулювання порядку присвоєння по-

штових адрес об'єктам нерухомого майна [19], чим демонструє діаметрально протилежну позицію, ніж та, що є у Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, щодо повноважень на регулювання порядку присвоєння адрес, та, на нашу думку, не сприятиме вирішенню ситуації.

Вважаємо, що порядок присвоєння адрес об'єктам будівництва повинен бути встановленим на рівні держави, наприклад постановою Кабінету Міністрів України чи наказом Мінрегіонбуду України. Лише у такий спосіб можна забезпечити єдиний по всій країні порядок надання цієї адміністративної послуги.

Крім цього, нормативно-правовим актом слід обумовити відповідність адреси об'єкту будівництва таким вимогам:

1. Унікальність. Одна і та ж адреса не може присвоюватись більш ніж одному об'єкту адресації.

2. Обов'язковість. Своя унікальна адресна комбінація присвоюється кожному об'єкту адресації.

3. Легітимність. Правову основу адреси забезпечує дотримання процедури її присвоєння, зміни та анулювання об'єкту адресації.

Правовому врегулюванню на державному рівні слід піддавати також такі правові категорії, як:

- адресоутворюючі елементи – країна, область (Автономна республіка Крим), елемент вулично-дорожньої мережі, елемент планування структури та ідентифікаційний елемент (елементи) об'єкта адресації;

- ідентифікаційні елементи об'єкта адресації – номер земельної ділянки, типи і номери будинків (споруд), приміщень і об'єктів незавершеного будівництва.

Література

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>;

2. Про адміністративні послуги : Закон України. [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

3. Короткий глумачний словник Української мови: словник / [Під. ред. Д.Г. Гринчишина]. – [2-ге видання., переробл. і доповн.]. – К.: Радянська школа, 1988. – 320 с.;

4. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – К.: Наукова думка, 1970-1980. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/adresa>;

5. Михельсон А.Д. Объяснение 25 000 иностранных слов, вошедших в употребление в русский язык, с означением их корней. Составил по словарям: ... М. Издание книгопродавца А.И. Манухина, 1865. – 718 с.;

6. Про питання присвоєння поштових адрес об'єктам нерухомості у місті Києві : Розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 25.06.2011 №1094. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kga.gov.ua/files/doc/normy-derjavy/kmda/Rozporjadzhennja-KMDA-1094-25-06-2011-Pro-pytannja-prysvojennja-poshtovyh-adres-objektam-neruhomosti-u-misti-Kyjevi.pdf>;

7. Про деякі питання ведення реєстрів адрес, вулиць та інших поіменованих об'єктів у місті Києві : Рішення Київської міської ради від 22.05.2013 №337/9394. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmg.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/D8013E7C1C52C9F7C2257BAA006871F4?OpenDocument;

8. Про затвердження Положення про порядок присвоєння (зміну) та реєстрації адрес об'єктів нерухомості міста Івано-Франківська : Рішення Івано-Франківської міської ради від 20.07.2013 №1134-36. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvk.if.ua/rprpv/28417>;

9. Про затвердження Положення про єдиний порядок присвоєння та реєстрації адрес об'єктів нерухомості міста Хмельницького та Положення про адресний реєстр об'єктів нерухомості міста Хмельницького : Рішення Хмельницької міської ради від 15.07.2011 №20. [Електронний ресурс].

– Режим доступу: <http://www.khmelnitsky.com>;

10. Положення про присвоєння адрес об'єктам нерухомого майна, розташованим на території міста Луцька. Рішення виконавчого комітету Луцької міської ради від 14.02.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lutskrada.gov.ua>;

11. Про затвердження Положення про порядок присвоєння та зміни поштових адрес (поділ з присвоєнням окремого поштового номера) об'єктам нерухомого майна в місті Старобільськ : Рішення Виконавчого комітету Старобільської міської ради Луганської області від 1.03.2016 №48. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://starobelsk.lg.ua/images/vikonkom/2016/rv_48_01.03.16.pdf.

12. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=39e87d3b-6d8f-4485-9d3f-64f3edf2cf7d&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniAZminDoDeiakikhZakonodavchikhAktivUkrainiSchodoPolipshenniaInvestitsiinogoKlimatuVUkraini>;

13. Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов / Е.С. Филиппова. – М.: «Юстицинформ», 2007. – 448 с., с. 390; О.М. Дюков Н.І. Пасяда. Комерція на ринку нерухомості: навчальний посібник / О. М. Дюкова, Н. І. Пасяда. – СПб. : Изд-во СПбГУЕФ, 2011. – 109 с.;

14. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку : Постанова Кабінету Міністрів України від 5.03.2009 № 270. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/270-2009-п>;

15. Про затвердження нової редакції Положення про порядок присвоєння поштових адрес об'єктам нерухомого майна у м. Кременчуці : Рішення виконавчого комітету Кременчуцької міської ради Полтавської області від 8.07.2015 №343. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://kremen.gov.ua/downloadtmp/projects/705.doc>;

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто проблеми формулювання визначення термінів «адреса», «будівельна адреса» та «поштова адреса» як категорій правового регулювання містобудівною діяльністю в Україні. Приведено приклади нормотворчої практики при визначенні цих понять. Запропоновано шляхи уніфікації правового регулювання присвоєння адрес.

SUMMARY

The article reviews the problems in defining the terms “address”, “construction address” and “postal address” as the categories of legal regulation of urban development in Ukraine. Examples of definitions of these notions in legislative practice are provided. The ways of unification of statutory regulation on address assignment are presented.

16. Про затвердження Порядку присвоєння та зміни поштових адрес об'єктам нерухомого майна на території Валківської міської ради : Рішення Валківської міської ради Харківської області від 26.02.2016 № 106. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://valky-rada.at.ua/2016_documents/106_porjadok_prisv_posht_adres.doc;

17. Про питання присвоєння адрес об'єктам нерухомого майна на території села Шевченкове : Рішення Виконавчого комітету Шевченківської сільської ради

Броварського району Київської області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://shevchenkove-sr.ucoz.ru/Rishenya_vukonk/2013r/RVK-28-05-13.doc;

18. Тлумачний словник української мови АБВУД Lingvo-Online. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk-ru/Поштова%20адреса>;

19. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4537/Проект%20Закону%20України.pdf>.